

# VU Research Portal

## Andere openbare lichamen?

Boor, W.P.

### ***published in***

De Gemeentestem  
2008

### ***document version***

Peer reviewed version

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Boor, W. P. (2008). Andere openbare lichamen? *De Gemeentestem*, 131, 637-642.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

This is a postprint of

---

**Andere openbare lichamen?**

Boor, W.P.

Gemeente-stem, 131, 637-642

---

Published version: no link available

Link VU-DARE: <http://hdl.handle.net/1871/40387>

**(Article begins on next page)**

## ANDERE OPENBARE LICHAMEN?

In artikel 134 Grondwet heeft de wetgever de bevoegdheid gekregen andere openbare lichamen in te stellen dan die voor beroep en bedrijf. Van deze bevoegdheid heeft de wetgever een aantal keer gebruik gemaakt. Zo is zowel bij een aantal ingepolderde gebieden als bij een tweetal na de Tweede Wereldoorlog geannexeerde gebieden gekozen voor de instelling van een 134-lichaam, als alternatief voor de instelling van een gemeente. Deze openbare lichamen kenmerkten zich door een gebrekkige democratisch-rechtstatelijke structuur. Er was veelal sprake van een eenhoofdig niet-gekozen bestuursorgaan waaraan de verordenende bevoegdheid was toegekend.

In het onderstaande wordt de plaats van artikel 134 in de Grondwet gezien, waarbij de vraag zal worden beantwoord wat de oorspronkelijke bedoeling was van (de voorloper van) artikel 134 Grondwet. Voorts wordt gezien wat de verschillen in grondwettelijke waarborg zijn tussen gemeenten en openbare lichamen ex artikel 134. Vervolgens wordt bekeken waartoe deze verschillen hebben geleid bij de historische toepassingen van artikel 134 Grondwet. Tot slot: in het licht van de op handen zijnde omvorming van een aantal Antilliaanse eilanden tot artikel 134-lichaam (in plaats van tot gemeente) zal de vraag beantwoord of de wetgever op deze wijze niet al te gemakkelijk voorbij kan gaan aan de grondwettelijke eisen die aan een gemeente gesteld worden.

## 1 Plaats van artikel 134 in de Grondwet

### 1.1 Decentralisatie

Artikel 134 is geplaatst in hoofdstuk 7 van de Grondwet. Alle in hoofdstuk 7 Grondwet bedoelde entiteiten zijn vormen van decentralisatie, d.w.z. dat deze entiteiten onafhankelijk<sup>1</sup> zijn van de centrale overheid.<sup>2</sup> Hoofdstuk 7 van de Grondwet spreekt over 'Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen'. De term 'andere openbare lichamen' uit de hoofdstuktitel heeft betrekking op de categorieën genoemd in de artikelen 134 en 135. De categorie die in dit betoog centraal staat is die van de 'andere lichamen', zoals genoemd in artikel 134 naast de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Aan de hand van laatstgenoemde categorie is het onderscheid tussen de verschillende vormen van decentralisatie vast te stellen, te weten de territoriale en de functionele decentralisatie. Waar de uitoefening van bevoegdheden door provincie, gemeente en waterschap wordt begrensd door het territorium, wordt deze door de openbare lichamen voor beroep en bedrijf begrensd door een beperkte taakstelling. De wetgever heeft in de instellingswetten<sup>3</sup> en voor de bedrijfslichamen in een kaderwet, te weten de Wet op de bedrijfsorganisatie<sup>4</sup>, aangegeven wat deze taak inhoudt. Gezien deze beperkte taakstelling worden de beroeps- en bedrijfslichamen vormen van functionele decentralisatie genoemd. Uitoefening van bevoegdheden door provincie en gemeente wordt territoriale decentralisatie genoemd. Van belang is dat provincies en gemeenten over de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid beschikken zich voor hun territorium op welk beleidsgebied dan ook<sup>5</sup> te begeven.<sup>6</sup> Het spectrum waarbinnen provincie

<sup>1</sup> In het handboek van Van der Pot wordt gesproken over de uitoefening van taken en bevoegdheden 'in vrijheid en onder eigen verantwoordelijkheid'. Zie D.J. Elzinga e.a., *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 833.

<sup>2</sup> Zelfstandige bestuurorganen (zbo's) zijn eveneens onafhankelijk van de centrale overheid, maar missen een grondwettelijke basis. De in de literatuur gevoerde discussie of de organen van 134-lichamen zbo's zijn is voor dit betoog niet relevant.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de art. 25, 26 en 28 Advocatenwet voor de taakstelling van de Nederlandse Orde van Advocaten.

<sup>4</sup> Zie de art. 71 en 93 van deze wet.

<sup>5</sup> De Grondwet spreekt in art. 124 lid 1 over de 'huishouding' van provincie en gemeente, maar heeft dit begrip niet gedefinieerd.

en gemeente zich mogen begeven is in beginsel, op de territoriale begrenzing na, onbeperkt, en wordt om die reden wel een open huishouding genoemd. Het spectrum van de openbare lichamen voor bedrijf en beroep wordt een gesloten huishouding genoemd. De uitoefening van bevoegdheden door de waterschappen wordt begrensd door zowel territoir als een door een beperkte taakstelling. Het waterschap wordt om die reden gezien als een mengvorm van territoriale en functionele decentralisatie. Dit geldt overigens ook voor de samenwerkingslichamen ex artikel 135 Grondwet. Waterschappen en samenwerkingslichamen zullen voor het overige buiten beschouwing gelaten worden.

### *1.1.2. Andere openbare lichamen*

De categorie ‘andere openbare lichamen’ is van oudsher onbestemd en kan zowel territoriale als functionele vormen van decentralisatie omvatten, zo blijkt uit tekst en historie van de bepaling. Deze historie gaat terug tot de grondwetsherziening van 1922. In het toenmalige artikel 194 werd de bepaling opgenomen die het de wetgever mogelijk maakte verordenende bevoegdheid toe te kennen aan ‘andere lichamen dan de in de Grondwet genoemde’. De grondwetgever heeft in de tekst niet willen aangegeven hoe de ‘lichamen’ waar deze bepaling op doelde verder georganiseerd moest worden, instelling van lichamen van velerlei aard lijkt dus mogelijk.<sup>7</sup>

### *1.2 Verordenende bevoegdheid*

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de behoefte van de wetgever om verordenende bevoegdheid toe te kennen de aanleiding was voor het vaststellen van (de voorloper van) deze bepaling. De vraag of de wetgever (vóór de vaststelling van artikel 194 in 1922) deze bevoegdheid had hield de rechtsgeleerde schrijvers aan het eind van de negentiende, begin twintigste eeuw verdeeld. Sommigen waren van mening dat de Grondwet slechts de inrichting van de staat in hoofdlijnen vastlegde en de wetgever voor het overige de vrijheid liet,<sup>8</sup> volgens anderen kon alleen de Grondwetgever als hoogste bevoegdheidsverlenende orgaan verordenende bevoegdheid toekennen.<sup>9</sup> De discussie verdeelde de Tweede Kamer in 1908 toen een wetsvoorstel tot instelling van bakkersraden was ingediend,<sup>10</sup> en wederom in 1910 naar aanleiding van de indiening van een wetsvoorstel tot instelling van raden van arbeid.<sup>11</sup> In beide wetsvoorstellen werd een verordenende bevoegdheid (tot het geven van ‘nadere regels’) toegekend. De kritiek<sup>12</sup> bracht de regering ertoe het eerste wetsontwerp in te trekken, en het tweede op het punt van de verordenende bevoegdheid aan te passen.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> Uiteraard mits deze gebieden niet door hogere regelgevers (regering, wetgever) bestreken worden, en mits de bevoegdheiduitoefening niet in strijd komt met regelingen van hogere regelgevers, zie de artt. 118 en 119 PrvWet, en de artt. 121 en 122 GemWet.

<sup>7</sup> Getuige de woorden van de minister –president tijdens de mondelinge behandeling van het ontwerp in *Hand. II* 1921/22, p. 990, waar hij spreekt over ‘...de toepassing, die van art. 191bis mogelijk is, en die thans niemand kan overzien...’.

<sup>8</sup> Onder hen staatsrechtgeleerden als F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: S. Gouda Quint 1925, p. 334-336; A.A.H. Struycen, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Arnhem: S. Gouda Quint, 1915, p. 145 en p. 149; E. Fokker & H. Frijda, *Praeadviezen NJV 1917* 's Gravenhage: Belinfante 1917, op resp. p. 174 en p. 301. De meerderheid van de NJV-vergadering van 1917 beantwoordde de vraag of de wetgever deze vrijheid had eveneens positief.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de door Huart aangehaalde G. van Oosterwijk & J.H.G. Boissevain, *De Gemeentewet*, Arnhem: Thieme & Thieme 1864, p. 459: ‘...de gewone wetgever heeft, *sua auctoritate*, geen recht om staatsinstellingen te scheppen of te doen scheppen.’ Daarmee doelden deze schrijvers overigens op de toekenning van bevoegdheden aan dergelijke instellingen, niet zozeer aan het instellen. D.J. Elzinga e.a., *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 943, spreekt van een ‘legalistische uitleg van de grondwet’.

<sup>10</sup> *Bijl. Hand. II* 1908/09, 296.

<sup>11</sup> *Bijl. Hand. II* 1909/10, 302. Aan beide wetsvoorstellen is de naam verbonden van de ARP-minister A.S. Talma, die de voorstellen namens het kabinet-Heemskerk indiende.

<sup>12</sup> Over de parlementaire behandeling zeer uitgebreid H. Frijda, *Praeadviezen NJV 1917*, 's Gravenhage: Belinfante 1917, p. 242 e.v. D.J. Elzinga e.a., *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 944, noemt de kritische kamerleden (Loeff, Idsinga) behorend tot de ‘zeer bekwame juristen van de oudere generatie’.

<sup>13</sup> Wet van 5 juni 1913, *Stb.* 203.

### 1.3 Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Uit de memorie van toelichting<sup>14</sup> blijkt dat er naast bovengenoemde aanleiding een dieperliggende reden was dat de wetgever andere organisaties dan de bestaande grondwettelijke lichamen verordenende bevoegdheden wilde toekennen, namelijk de ontwikkeling van het 'staatsbestuur'.<sup>15</sup> Hiermee werd bedoeld op de tegen het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw in een aantal politieke stromingen gegroeide overtuiging dat de wetgever niet slechts zelf zorg moest dragen voor het vaststellen van regelgeving, maar dit, met name op sociaal-economische gebied, (ook) moest overlaten aan de kring die direct met deze problematiek te maken had, te weten het bedrijfsleven.<sup>16</sup> Men was het er in grote lijnen over eens dat ondernemers en arbeiders daartoe moesten samenwerken: deelname aan en zeggenschap over het bedrijfsbestuur werd gezien als een belangrijk middel om de opkomende klassentegenstellingen te overbruggen.<sup>17</sup> In dat licht moeten bovengenoemde wetsvoorstellen worden gezien, die dan ook voorzagen in paritair samengestelde (uit twee partijen bestaande) organen. De leden van de van de per (deel van een) provincie in te stellen bakkersraden zouden gekozen worden door gedeputeerde staten, uit voordrachten gedaan door 'patroons' en arbeiders. De leden van de raden van arbeid werden rechtstreeks gekozen door werkgevers en arbeiders. Het motief achter de grondwetswijziging was dus, gezien de beperkte taakstelling, het mogelijk maken van functionele decentralisatie.

#### 1.4.1 Grondwetswijziging 1938

In 1938 wordt artikel 194 Grondwet ongewijzigd vernummerd tot artikel 155 Grondwet. In een aantal nieuwe artikelen, 152-154 Grondwet wordt de grondslag gelegd voor de latere beroeps- en bedrijfslichamen. De grondwetgever werkt in deze artikelen dus de ideeën uit voor wat in 1922 de dieperliggende reden was van artikel 194 Grondwet, het instellen van publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven. Om het verschil aan te geven met de bestaande privaatrechtelijke organisaties op dit gebied hanteert de grondwetgever het adjectief

<sup>14</sup> Zie *Bijl. Hand. II* 1920/21, 451, nr. 13 (MvT), p. 12, l.k.

<sup>15</sup> Deze twee lijnen worden in de literatuur zelden naast elkaar geplaatst, wel door W.G. Verkruijsen, "Artikel 134" in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 1076 e.v.

<sup>16</sup> Een aantal rechtsgeleerden was ook deze mening toegedaan. In de diverse handboeken staatsrecht wordt verwezen naar de navolgende schrijvers, van wie enkelen ook de in dezelfde tijd opkomende gedachte aan het (gedwongen) instellen van bovengemeentelijke organisaties op het oog hadden. De grondwetsherziening van 1922 bracht daartoe art. 149, in de huidige Grondwet opgegaan in art. 135. A.H.H. Struycken, *De gemeenten en haar gebied*, 1912, p. 6, verwoordde de reden hiervan fraai: 'de differentiatie der belangen [blijkt] te groot (...), dan dat ze in het schema van gemeentelijke, provinciale en rijksbemoeyenis een adequate verzorging kunnen vinden.' Deze reden wordt door Huart aangehaald bij zijn bespreking van het nieuwe art. 194 Grondwet 1922. Voorts H. Krabbe, *De moderne staatsidee*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff 1915, p. 131 e.v.; R. Kranenburg, *Studiën over recht en staat*, [oorspr. 1916] Haarlem: De Erven Bohn 1953, p. 311 e.v., die verwijst naar C. van der Pot, *Wet en algemeene maatregel van bestuur in het Nederlandsche staatsrecht* (diss.), Leiden: Eduard IJdo 1916, p. 368, en naar J. van Hettinga Tromp, *Het sociale arbeidscontract* (diss.), Amsterdam: Van Rossen 1913, p. 152. De eerder genoemde NJV-adviseurs E. Fokker & H. Frijda verklaarden zich, evenals de (meerderheid van de) NJV-vergadering voor de wenselijkheid van de instelling van andere dan in de Grondwet genoemde wetgevende organen.

<sup>17</sup> Deze denkbeelden heersten voornamelijk in protestants-christelijke en Rooms-katholieke kringen. Men koesterde een zekere heimwee naar de voor-revolutionaire gildensystemen, voor vele schrijvers het voorbeeld van solidariteit binnen beroepen en bedrijven. Zo schreef de protestants-christelijke Groen van Prinsterer halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw de veelgeciteerde woorden: "Is er geen middel om, gewijzigd, de associatiën te doen herleven, die men zoo roekeloos onder de revolutionaire bouwvallen vergruisd heeft?" Zie G. Groen van Prinsterer, *Vrijheid, gelijkheid en broederschap* (oorspr. 1848, herdr. met inl. en verantw. van G.J. Schutte), Groningen: De Vuurbaak 1972, p. 83-84. In gelijke zin de latere (Rooms-katholieke) minister van arbeid P.J.M. Aalberse, *Opkomst, bloei en verval der gilden*, Leiden: Futura 1912 p. 85 e.v. Ook in liberale kringen keerde men zich tegen al te individualistische staatsopvattingen, zie hierover bijvoorbeeld het liberale Tweede-Kamerlid M.W.F. Treub, 'Liberaal-anarchisten en vrijzinnig democraten', in *Sociale vragen. Verzamelde opstellen*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1904, p. 186 e.v.

‘openbare’.<sup>18</sup> Juridisch worden geen nieuwe bevoegdheden geschapen, aangezien de openbare lichamen voor beroep en bedrijf ook op artikel 194 gegrond zouden kunnen worden. De reden voor de wijziging van 1938 is te vinden in de aanbevelingen van de Staatscommissie die deze herziening voorbereidde.<sup>19</sup> De Staatscommissie geeft aan het van belang te vinden dat in de Grondwet algemene lijnen op het gebied van de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisatie worden getrokken.<sup>20</sup> Met de toevoeging van de artikelen 152-154 is de categorie ‘andere’ lichamen een restcategorie geworden. Ook in de literatuur wordt geopperd dat de categorieën ‘andere’ lichamen slechts territoriale lichamen omvat.<sup>21</sup>

#### 1.4.2 Grondwetswijziging 1983

Bij de grondwetswijziging van 1983 zijn de artikelen 152-155 samengevoegd tot één artikel, 134.<sup>22</sup> De verschillen met de in 1922 en 1938 ingevoerde bepalingen zijn de plaatsing van het adjectief ‘openbare’ in het tweede lid en de samenvoeging van de categorieën ‘beroep en bedrijf en andere’ (de term ‘openbare’ geldt dus voortaan ook voor de categorie ‘andere’ lichamen, niet zijnde voor beroep en bedrijf). Verder wordt de verplichting de openbaarheid van vergaderingen te regelen vastgelegd. Het lichaam voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen wordt niet meer genoemd.

In de parlementaire geschiedenis van 1983 wordt de ontstaansgeschiedenis van de bepalingen beknopt weergegeven. Benadrukt wordt ook hier dat de grondwetswijziging van 1938 niets wezenlijks toevoegde aan de bepaling van 1922, en dat voor de instelling van de lichamen voor beroep en bedrijf geen nadere grondwettelijke uitwerking nodig was geweest.<sup>23</sup> Ten aanzien van de categorie ‘andere’ openbare lichamen stelt de regering dat het de wetgever is die bepaalt of sprake is van een openbaar lichaam. De regering voegt daar aan toe dat dit, behalve uit wettekst en parlementaire geschiedenis,<sup>24</sup> ‘ook’<sup>25</sup> uit het stelsel van de wet kan blijken, en lijkt daar dus, anders dan in de situatie dat een openbaar lichaam ingesteld moet worden, het oog te hebben op de situatie dat de twijfel heerst over de vraag of een bestaande overheidsorganisatie als openbaar lichaam bestempeld kan worden, en als zodanig zou kunnen profiteren van de aan deze status verbonden rechtsgevolgen.<sup>26</sup> Helaas wordt niet geëxpliciteerd hoe dit stelsel er dan uit moet zien, en welk kenmerk of welke kenmerken dan bepalend zijn wil men kunnen spreken van een openbaar lichaam.

<sup>18</sup> ‘De gekozen naam “openbare” lichamen voor beroep en bedrijf wijst op lichamen, ingesteld en werkzaam in het algemeen belang, niet op organisaties, gericht op het eigen belang van de werkgevers en werknemers van de bedrijven.’ Bijl. Hand. II 1936/1937, 105, 2 (MvA), p. 44 l.k.

<sup>19</sup> Staatscommissie, ingesteld bij koninklijk besluit van 24 januari 1938, nr. 41, ‘aan welke was opgedragen de partiële herziening van de Grondwet’.

<sup>20</sup> De bevindingen van de Staatscommissie zijn te vinden in *Bijl. Hand. II 1935/36*, 477, nr. 13 (MvT), § 1, p. 11. De regering nam deze bevindingen op dit punt over. Deze zienswijze is eveneens in de literatuur te vinden. Zie o.a. P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (II)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 616; C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandsche staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1946, p. 581 e.v.

<sup>21</sup> J.M.H. Dassen, *De Grondwetsherziening 1938*, Maastricht: Leyter-Nypels 1938, p. 148. Deze opvatting is ook in te vinden in *Staatkundige hervormingen. Rapport uitgebracht aan het Genootschap voor den Rechtsstaat*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1946, p. 115.

<sup>22</sup> Art. 134 luidt: ‘1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven. 2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend. 3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.’

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 1975/76*, 13 994, nr. 3 (MvT), § 2.

<sup>24</sup> In de literatuur wordt dit formele criterium bepalend genoemd, zie o.a. J.B.J.M. ten Berge & S.E. Zijlstra, *Hand. NJV 2000-I*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, § 3.3.

<sup>25</sup> Niet duidelijk is of het door het gebruik van het woord ‘ook’ om cumulatieve criteria gaat.

<sup>26</sup> Zie HR 10 november 1987, *NJ 1988*, 303 m.nt. ThWvW over het rechtsgevolg van strafrechtelijke immuniteit. De Hoge Raad lijkt de parlementaire geschiedenis te volgen in deze zaak waarin de Rijksuniversiteit Groningen een beroep deed op deze strafrechtelijke immuniteit door aan te voeren een openbaar lichaam in de zin van hoofdstuk 7 Grondwet te zijn. De Hoge Raad oordeelde, dat bij ontbreken van een expliciete aanduiding in de wet, het stelsel van de wet evenmin tot de conclusie leidt dat van een openbaar lichaam sprake is. Hoe dat stelsel eruit zou moeten geven evenmin de Hoge Raad aan. Zie voetnoot 32 voor (jurisprudentie over) een ander rechtsgevolg.

## *Bedoeling grondwetgever*

Het feit dat de term ‘openbaar lichaam’ gehanteerd wordt ten aanzien van zowel provincies, gemeenten, beroeps- en bedrijfslichamen als de ‘andere openbare lichamen suggereert dat er sprake is van een soort is, een *genus* met overeenkomstige kenmerken of juridische vereisten.<sup>27</sup> Niettemin blijkt uit de bovengenoemde grondwetsgeschiedenis dat de grondwetgevers van zowel 1922 als 1983 de wetgever volkomen vrij heeft willen laten bij de inrichting van de categorie ‘ander openbare lichamen’. Als gezegd lag aan de oorspronkelijke vaststelling een dieperliggende reden ten grondslag: het verlenen van een zekere autonomie aan gemeenschappen van ondernemers en arbeiders door de toekenning van verordenende bevoegdheid, zoals ook een provincie en een gemeente dit hebben ten aanzien van hun inwoners. Vermoedelijk heeft dit er toe bijgedragen dat het *genus* openbaar lichaam in de literatuur gezien wordt als een overheidsverband ingesteld ten behoeve van een gemeenschap van leden of belanghebbenden, waarbij de leden van de gemeenschap invloed kunnen uitoefenen op het orgaan dat de regelgevende bevoegdheid uitoefent. In de literatuur lijkt echter dit kenmerk als een vereiste te worden gezien (waarbij de meeste schrijvers ook het democratisch-rechtsstatelijke vereiste van invloed vanuit die gemeenschap op het bestuur noemen).<sup>28</sup> Gebleken is echter dat het bestaan van een gemeenschap door de wetgever nu eens wel,<sup>29</sup> en dan weer niet<sup>30</sup> van belang werd geacht bij de instelling van een ‘andere lichamen’ in de zin van artikel 134 Grondwet. Bovendien is, gezien de historische toepassingen van artikel 134 (zie § 3), de democratische invloed vanuit die gemeenschap vaker niet dan wel vastgelegd in de instellingswetten. Als gezegd wilde de grondwetgever deze kenmerken geenszins vastleggen. Van juridisch vereisten kan daarom niet gesproken worden. Strikt genomen kan worden geconcludeerd dat de bepaling er toe strekte de wetgever een bevoegdheid te verlenen, naast de bevoegdheid van artikel 81 Grondwet.<sup>31</sup> Het doel van de bepaling is niet geweest een vast omlijnde categorie organisaties te ontwerpen, maar de wetgever de bevoegdheid te geven regelgevende bevoegdheid over te dragen aan een door hem in te stellen organisatie, op welk gebied dan ook.<sup>32</sup>

## **2 Grondwettelijke waarborgen**

<sup>27</sup> Elzinga lijkt het begrip ‘openbaar lichaam’ te hanteren als species voor de categorie ‘andere openbare lichamen’ van art. 134 Grondwet. Uit het opschrift van hoofdstuk 7 Grondwet blijkt dat dit niet juist is. Zie H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 148-149.

<sup>28</sup> Zie expliciet P. De Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel I*, Deventer: Kluwer 2001 p. 183-184; F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 35-36, en J.B.J.M. ten Berge & F.C.M.A. Michiels, *Besturen door de overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 86-87. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 540, spreekt over een ‘wederkerige relatie’ tussen personenkring en ambtenorganisatie, onder verwijzing naar J.C.E. Ackermans-Wijn, *Contracten met de overheid* (diss.), Deventer: Kluwer 1989, p. 9-10. W. Konijnenbelt & R. v. Male, *Van Wijk - Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005, p. 82 noemen het democratische aspect niet expliciet, maar verwijzen wel naar Kortmann, evenals D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2006, p. 835. Expliciet ook M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 50, maar de schrijvers hebben in de meest recente druk (2006) de definitie aangepast door het democratische aspect niet meer te vermelden.

<sup>29</sup> Bij de parlementaire behandeling van de Mediawet herriep de regering haar eerdere aanduiding als openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet van het Commissariaat voor de Media (CvdM) aangezien bij het CvdM, zo zei de regering, geen sprake was van een rechtsgemeenschap, zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19136, 7 (MvA), p. 47, en *Kamerstukken I* 1986/87, 19136, 27b (MvA), p. 19.

<sup>30</sup> In zijn advies bij het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningenorganisatie schreef de Raad van State dat de (inmiddels in het CWI opgegaane) Arbeidsvoorzieningenorganisatie geen openbaar lichaam kon zijn, aangezien geen sprake was van een rechtsgemeenschap. Onder verwijzing een passage uit de grondwetsgeschiedenis van art. 134 Grondwet, waarin de wetgever nadrukkelijk de ruimte werd gegeven te bepalen wat een openbaar lichaam is, legde de regering deze kritiek naast zich neer. Zie *Kamerstukken II* 1995/96 24 450, B (Advies Raad van State en Nader rapport), punt 4, p. 5-6. Ook het niet meer bestaande Jachtfonds, dat onder meer tot taak had tegemoetkomingen bij geleden wildschade te verstrekken, werd in de Jachtwet aangeduid als openbaar lichaam. De taken van het Jachtfonds zijn inmiddels overgenomen door het Faunafonds, art. 83 Flora- en Faunawet. De aanduiding openbaar lichaam ontbreekt in de Flora- en Faunawet.

<sup>31</sup> De algemene attributiebepaling van art. 81 Grondwet was kennelijk niet zo algemeen dat daarmee ook de bevoegdheid verordenende bevoegdheid aan niet in de Grondwet genoemde lichamen te geven. Zoals gezegd verschilden men hierover van mening, maar werd door vaststelling van art 194 Grondwet de aanhangers van de legalistische uitleg (zie noot 9) gelijk gegeven.

<sup>32</sup> Het woord ‘lichamen’ heeft dan ook geen materiële betekenis. Complicerende is het feit dat er door de wetgever en door de Hoge Raad rechtsgevolgen werden verbonden aan het begrip openbaar lichaam. Zie hierover § 1.4.2, en voetnoot 30.

Vergelijking van de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van gemeenten enerzijds en openbare lichamen in de zin van artikel 134 anderzijds leert dat de wetgever bij de instelling van de laatste een veel grotere vrijheid heeft. De organisatiestructuur van gemeenten kent een aantal grondwettelijke waarborgen, de organisatiestructuur van de 134-lichamen nauwelijks.

### *2.1 Verordenende bevoegdheid*

Allereerst is duidelijk dat aan grondwettelijke bepalingen over de gemeentelijke organisatiestructuur een democratisch-rechtstatelijk beginsel ten grondslag ligt, terwijl dat bij artikel 134 niet het geval is. De verordenende bevoegdheid wordt bij gemeenten handen gelegd van een rechtstreeks gekozen orgaan, de raad.<sup>33</sup> Bovendien wordt dit orgaan met de toekenning van het hoofdschap een beleidsbepalende positie toebedeeld.<sup>34</sup> In artikel 134 zwijgt de grondwetgever over een dergelijke structuur. Het ontbreken van deze waarborg ten aanzien van de artikel 134-lichamen betekent dat de wetgever zowel verordenende als beleidsbepalende bevoegdheden bij een niet-democratisch gelegitimeerd orgaan kan leggen. Ondenkbaar is dit niet, gezien de historische toepassingen van artikel 134 (zie § 3).

### *2.2 Autonomie*

Volgens artikel 124 lid 1 Grondwet wordt aan gemeenten regeling en bestuur van de eigen huishouding ‘overgelaten’. De Grondwet verleent en waarborgt met deze bepaling de autonomie. Het is de vraag of met het ontbreken van een bepaling ten aanzien van 134-lichamen, niet heel gemakkelijk de omvang van de huishouding van een 134-lichaam kan worden beperkt, zoals ten aanzien van de bedrijfs- en beroepslichamen ook altijd de bedoeling was. Deze kennen als gezegd een gesloten huishouding, hetgeen wil zeggen dat het gebied waarop deze lichamen autonoom zijn, zeer beperkt is.<sup>35</sup> Aan zowel de autonomie van gemeenten als aan eerder genoemd democratisch-rechtsstatelijke beginsel is artikel 128 gerelateerd. Op grond van deze bepaling heeft slechts de raad de bevoegdheid zijn uit de autonomie voortvloeiende bevoegdheden over te dragen aan andere bestuursorganen. Artikel 134 zwijgt over een dergelijke bevoegdheidsbeperking. Een verdere bevoegdheidsbeperking naar gemeenten toe, zowel wat autonome als medebewindstaken betreft geeft artikel 132 lid 2 Grondwet. Repressief toezicht kan alleen worden uitgeoefend door de kroon. Volgens artikel 134 lid 3 Grondwet kan toezicht op 134-lichamen uitgeoefend worden door andere organen. Artikel 132 lid 5 Grondwet geeft verder gemeenten de waarborg dat de wetgever in formele zin alleen kan ingrijpen indien sprake is van grove verwaarlozing van autonome taken. Dat is in het verleden slechts een enkele keer gebeurd: raad en college werden vervangen door een eenkoppige bestuur, een regeringscommissaris. Het verschil met de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van 134-lichamen is duidelijk: de Grondwet geeft hieromtrent geen enkele waarborg, zodat bedacht moet worden dat de wetgever bij 134-lichamen bevoegd is waar hij bij gemeenten slechts in zeer uitzonderlijke situaties toe bevoegd is.

### *2.3 Openbaarheid*

---

<sup>33</sup> Zie art. 127 en art. 129 lid 1 Grondwet.

<sup>34</sup> Zie art. 125 Grondwet. De vraag of dat sinds de dualisering nog steeds zo is valt buiten het bestek van dit artikel.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld de omvang van de huishouding zoals afgebakend door art. 93 lid 2 Wet op de bedrijfsorganisatie.



Verdere vergelijking van de bepalingen van hoofdstuk 7 Grondwet leert dat de enige overeenkomst is de verplichting is de openbaarheid van vergaderingen te regelen.<sup>36</sup> Dat dit minder vanzelfsprekend is dan het gezien de terminologie lijkt, blijkt uit het feit dat dit pas sinds 1983 in de Grondwet is vastgelegd. Niettemin moet vastgesteld worden dat het slechts deze openbaarheidsregeling is die als grondwettelijke eis ten aanzien van het *genus* openbaar lichaam genoemd wordt, en dat de wetgever bij de instelling van een 134-lichaam, anders dan bij instelling van een provincie of gemeente, derhalve nauwelijks gebonden is aan hoger recht en de vrije hand lijkt te hebben met betrekking tot de wijze waarop deze worden ingericht.

### 3 Toepassingen

Uit de toepassingen blijkt dat de wetgever de instelling van een openbaar lichaam op artikel 134 kan baseren zonder dat op enigerlei wijze sprake is van democratisch-rechtsstatelijke beginselen, sterker nog dat nadrukkelijk gekozen werd voor een ontbreken daarvan. De in de literatuur<sup>37</sup> als 134-toepassingen genoemde havenschappen Delfzijl en Vlissingen<sup>38</sup> laat ik buiten beschouwing aangezien het bij deze om samenwerkingslichamen ging. Heden ten dage zouden deze als toepassingen van artikel 135 worden gezien.<sup>39</sup> Om dezelfde redenen laat ik de Agglomeratie Eindhoven<sup>40</sup> en het openbaar lichaam Rijnmond,<sup>41</sup> die in de literatuur<sup>42</sup> eveneens als toepassing van artikel 134 worden gezien buiten beschouwing. Ook deze waren in feite 135-lichamen *avant la lettre*.<sup>43</sup> Hieronder worden achtereenvolgens een aantal ingepolderde en een aantal geannexeerde gebieden besproken.

#### 3.1 Ingepolderde gebieden

Bij een aantal ingepolderde gebieden, te weten De Wieringermeer, De Noordoostelijke Polder en de Zuidelijke IJsselmeerpolders werd de verordenende bevoegdheid toegekend aan niet-democratisch gelegitimeerde organen. De ambtsdragers werden, zo bepaalden de instellingswetten, aangesteld bij koninklijk besluit. De regering verdedigde de keuze voor deze structuur door te stellen dat men rechtstreekse verkiezing van de ambtsdragers te prematuur achtte, aangezien de bevolking nog te weinig een eenheid zou zijn.<sup>44</sup> In het geval van het openbaar lichaam De Wieringermeer<sup>45</sup> was nog sprake van collegiaal bestuur, een

<sup>36</sup> Zie de memorie van toelichting m.b.t. art. 133 Grondwet (*Bijl. Hand. II* 1975-1976, 13995, nr. 3, p. 5-6), waarin de regering stelt dat deze bepaling en art. 134 gemodelleerd zijn naar de openbaarheidbepaling van art. 125 Grondwet.

<sup>37</sup> Zie m.b.t. het havenschap Delfzijl P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (II)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 626, en over Delfzijl, en Terneuzen H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen: Aae Libri 1998, p. 44. Eerdere schrijvers, die het fenomeen havenschap situeren in de intergemeentelijke problematiek, noemen eveneens art. 194 Grondwet 1922, de voorloper van art. 162 Grondwet 1972 als grondslag: zie H.J.D. van Lier & W.F. Lichtenauer, *Het vraagstuk der havenschappen: een bestuursprobleem*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff 1927, en uitgebreid B. Kolff, *Autonoom havenbestuur* (diss.), Leiden: S.C. van Doesburgh 1928, p. 234-242.

<sup>38</sup> Wet Havenschap Delfzijl van 31 juli 1957, *Stb.* 373. Deze wet is ingetrokken bij wet van 28 december 1989, *Stb.* 1990, 36. Wet havenschap Terneuzen van 8 april 1971, *Stb.* 252, ingetrokken bij Wet van 29 januari 1998, *Stb.* 91. Wet havenschap Vlissingen van 10 september 1970, *Stb.* 457, ingetrokken eveneens bij Wet van 29 januari 1998, *Stb.* 9..

<sup>39</sup> Overeenkomstig was ook de organisatiestructuur: het bestuur bestond uit vertegenwoordigers van het deelnemende Rijk, de provincie en de gemeenten.

<sup>40</sup> Ingesteld bij wet van 16 juni 1976, *Stb.* 344. Opgeheven bij wet van 19 december 1985, *Stb.* 690.

<sup>41</sup> Ingesteld bij wet van 5 november 1964, *Stb.* 472. Opgeheven bij wet van 19 februari 1986, *Stb.* 47.

<sup>42</sup> Zie de in noot 37 genoemde schrijvers.

<sup>43</sup> Zij het dat de organisatiestructuur van het bestuur van deze lichamen vrijwel overeen kwam met die van een gemeente.

<sup>44</sup> Zie *Bijl. Hand. II* 1935/36, nr. 448, 3 (MvT), p. 8, l.k.: 'Hoewel de groei van de streek naar een normaal bewoond gebied zeer snel vordert, heeft dit proces zich intussen niet ontwikkeld in die mate, dat de bevolking van den Wieringermeerpolder reeds thans kan worden gezien als een eenheid welke al aanstonds een geheele zelfstandige gemeente met uit eigen midden voortgekomen organen zou kunnen vormen. Daartoe is de bevolking door verschillende oorzaken te eenzijdig van samenstelling, te dun gezaaid en mist zij nog de basis van onderlinge aanraking, waarop een regelmatige zelfstandige vertegenwoordiging zou kunnen groeien.'

<sup>45</sup> Wet van 31 mei 1937, *Stb.* 521. Dit is de eerste toepassing van art. 194 Grondwet 1922. Hoewel de instelling van de gemeente Wieringermeer heeft plaatsgevonden in 1941 is de instellingswet pas ingetrokken bij wet van 1 februari 1967, *Stb.* 98.

meerhoofdige raad. Bij de latere openbare lichamen De Noordoostelijk Polder<sup>46</sup> en Zuidelijke IJsselmeerpolders<sup>47</sup> werden de bevoegdheden van raad, college en burgemeester in handen gelegd van een éénhoofdige orgaan, een bij koninklijk besluit benoemde landdrost. De discussie tijdens de parlementaire behandeling van de instellingswet van de Zuidelijke IJsselmeerpolders<sup>48</sup> spitste zich toe op de vraag waarom voor een constructie gekozen werd identiek aan die van de NOP (een eenhoofdige bestuur), en niet voor die van de Wieringermeer (collegiaal bestuur). De regering verdedigt de keuze voor de instelling van een openbaar lichaam met een éénhoofdige bestuur met vergelijkbare argumenten, en benadrukt dat, in vergelijking met de situatie in de toenmalige Wieringermeer van enige bevolking geen sprake is.<sup>49</sup>

### 3.2 Geannexeerde gebieden

Eenzelfde bestuursconstructie<sup>50</sup> werd gebezigd bij de drostambten Tudder en Elten,<sup>51</sup> die in de literatuur, ondanks het ontbreken van een expliciete verwijzing, als toepassing van artikel 194 Grondwet 1922 worden gezien.<sup>52</sup> Het bestuur in deze van Duitsland geannexeerde gebieden werd eveneens in handen gelegd van een bij koninklijk besluit benoemde landdrost, aan wie expliciet de bevoegdheden van zowel raad, college als burgemeester toekomen. De instelling van de drostambten was het resultaat van de Nederlandse naoorlogse wensen tot Duitse schadeloosstelling.<sup>53</sup> Aanvankelijk betroffen de annexatieplannen gebieden met 3 tot 4,5 miljoen Duitsers, uiteindelijk moest de Nederlandse regering (als gevolg van geallieerde druk) genoegen nemen met een gebied van 69 km<sup>2</sup>. In het parlementaire debat werden diverse bezwaren naar voren gebracht, waaronder de inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht van de plaatselijke bevolking.<sup>54</sup> De regering pareert deze kritiek door aan te geven dat de landdrost bij zijn taak gebruik maakt van de adviezen van onder Duits bestuur gekozen bestuurders.<sup>55</sup> Ook deze motieven zijn dus heel andere dan die op grond waarvan bij de Antilliaanse eilanden gekozen zal worden voor de 134-lichaamstatus.

Valide argumenten voor de keuze voor een 134-lichaam lijken dus te zijn het ontbreken van een bevolking, waardoor er feitelijk geen gemeentelijk democratisch bestuur mogelijk is. Of de argumenten om bij de geannexeerde gebieden af te zien van een gemeentelijke bestuursstructuur valide is valt te betwijfelen, maar moeten wellicht in het licht gezien worden van de naoorlogse chaos.

## 4 Antillen als rechtsstatelijk inrichtingsvraagstuk

---

<sup>46</sup> Gemeenschappelijk besluit van de secretarissen-generaal van de departementen van Binnenlandse Zaken, Waterstaat, Financiën en Landbouw en Visscherij van 28 juli 1942, *Stct.* 151.

<sup>47</sup> Wet van 10 november 1955, *Stb.* 521. Deze wet wordt ingetrokken bij Wet van 16 maart 1995, *Stb.* 245.

<sup>48</sup> Zie o.m. *Bijl. Hand. II* 1953-54, nr. 3369, 5 (MvA), p. 2 l.k.

<sup>49</sup> Parlementaire behandeling bleef achterwege voorafgaand aan de instelling van De Noordoostelijke polder aangezien deze plaatsvond tijdens de oorlogsjaren.

<sup>50</sup> In de memorie van toelichting werd gesteld dat de bestuursconstructie van het openbaar lichaam De Noordoostelijke polder was gevolgd, zie *Bijl. Hand. II* 1949/50, 1441, nr. 3 (MvT), p. 14, toelichting bij art. 39.

<sup>51</sup> Wet van 26 september 1951, *Stb.* 434.

<sup>52</sup> P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (II)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 625.

<sup>53</sup> Zie hierover uitgebreid M.D. Bogaarts, 'Ressentimenten en realiteitszin in Nederland 1945-1950', in: F. Wielenga (red.), *De Duitse buur*, Den Haag: NII B Clingendael 1996, p. 18-27.

<sup>54</sup> Dit gebeurde bij de parlementaire behandeling van de machtigingswet op grond waarvan de regering een grenscorrectiebesluit kon vaststellen, zie *Hand. I* 1948-49, p. 501 l.k., maar ook bij de parlementaire behandeling van de wet die dit besluit moest vervangen, zie *Bijl. Hand. II* 1949/50, 1441, nr. 5 (VV), p. 20-21.

<sup>55</sup> *Bijl. Hand. II* 1949/50, 1441, nr. 6 (MvA), p. 24-25.

In het kader van bovenstaande analyse komt het voornemen van het kabinet om de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius in te richten als 134-lichaam een ander daglicht te staan. Bij de besprekingen over de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, is overeengekomen deze eilanden een ‘staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel’ te geven.<sup>56</sup> Voor de precieze positie van deze eilanden sluit het kabinet aan bij de adviezen die de Raad van State heeft gegeven in zijn zogeheten ‘voorlichting’. De Raad van State komt tot de conclusie dat, gezien een aantal met name genoemde omstandigheden (de voor een gemeente te lage inwoneraantallen, de aanwezigheid van problematiek die gemeentegrensoverschrijdend zou zijn, het insulaire karakter, de economische afhankelijkheid van het toerisme, het moeilijke reliëf), de eilanden niet omgevormd zouden moeten worden tot gemeenten, maar dat gekozen zou moeten worden voor een constructie als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet.<sup>57</sup> Uit de analyse met betrekking tot de grondwetsgeschiedenis van artikel 134 blijkt dat artikel 134 hoegenaamd geen organisatiestructuur biedt. Uit de vergelijking tussen de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de gemeentelijke organisatiestructuur en artikel 134 blijkt dat eerstgenoemde bepalingen democratisch-rechtsstatelijke waarborgen bieden, waar artikel 134 dit vrijwel niet doet. De wetgever zou met de instellingen van een 134-lichaam dus een vrijwel volledige vrijheid hebben. Nog daargelaten de vraag of de door het kabinet overgenomen argumenten van de Raad van State steekhoudend zijn, is het de vraag of de keuze voor een 134-lichaam wel de meest elegante oplossing is. De toepassingen van artikel 134 Grondwet laten zien dat de overwegingen van geheel andere aard waren dan die voor de Antilliaanse eilanden gelden. Sterker nog, deze toepassingen kenmerkten zich door een verre van democratische structuur: een belangrijke vaststelling als bedacht dat het bij deze ging om territoriale lichamen, die, net als de Antilliaanse eilanden, in verband met de plaatselijke omstandigheden niet als gemeenten werden ingericht.

## Conclusie

Duidelijk is dat de grondwetgever in artikel 134, afgezien van de in 1983 ingevoerde openbaarheidseis met betrekking tot vergaderingen, de wetgever geen restricties oplegt met betrekking tot de organisatiestructuur, en dat het ook nooit de bedoeling dit grondwettelijk vast te leggen. De grondwettelijke democratisch-rechtsstatelijke waarborgen die voor provincie en gemeente gelden, ontbreken ten aanzien van de categorie openbare lichamen die op grond van artikel 134 ingesteld kunnen worden. De definities uit de literatuur, in een aantal waarvan het democratische aspect als grootste gemene deler figureert, zijn dan ook niet gebaseerd op de juridische vereisten, maar op de kenmerken die (een aantal van) de bestaande openbare lichamen hebben. Hoogstens kan gezegd worden dat men, getuige de (parlementaire) geschiedenis, wel in eerste instantie het oogmerk had ook bij de openbare lichamen ex artikel 134 ingrijpende bevoegdheden in handen te leggen van democratisch gelegitimeerde organen. De historie laat echter zien dat juist de openbare lichamen die werden ingesteld als alternatief voor de gemeente gekenmerkt worden door een gebrek aan democratische legitimatie. Wat betreft het Antilliaanse inrichtingsvraagstuk: duidelijk is dat de wetgever zich met het gebruik van artikel 134 in plaats van de bepalingen voor gemeente en provincie kan onttrekken aan democratisch-rechtsstatelijke waarborgen. Afgezien van de vraag of de door de Raad van State aangevoerde argumenten op grond waarvan gekozen wordt voor een 134-lichaam

<sup>56</sup> Slotverklaring dd. 11 oktober 2006 van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800, nr. 5, p. 2 onder A. In het Overgangsakkoord van 12 februari 2007, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800, nr. 22, is afgesproken dat een en ander gerealiseerd zal worden vóór 15 december 2008.

<sup>57</sup> Voorlichting Raad van State in de zin van artikel 18 Wet RvSt, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006–2007, 30800 IV, nr. 3. Zie <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse-nieuwe-staatkundige-consultatie> voor de tekst van het ontwerpvoorstel.

steekhoudend zijn, is het de vraag of de keuze voor een 134-lichaam in plaats van voor een gemeente wel de meest elegante oplossing is. Dit in aanmerking genomen zou het de voorkeur verdienen de Antilliaanse landen in te stellen als gemeente, zodat de inrichting zal moeten voldoen aan de grondwettelijke eisen met betrekking tot democratie.

*laatst bewerkt vrijdag 24 oktober 2008*